STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 39311
27 juli
2016

Advies Raad van State inzake het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES

Nader Rapport

30 juni 2016
Nr. 767073
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2010, nr. 10.002046, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te doen toekomen. Inmiddels is bij het aantreden van het kabinet Rutte I dit onderwerp bij mijn ambtsvoorganger in portefeuille gebracht. Het advies, gedateerd 12 augustus 2010, nr. W04.10.0336/1, bied ik U hierbij aan.

Van de verdere behandeling van deze algemene maatregel van bestuur is afgezien. De materiële bepalingen zijn opgenomen in een andere algemene maatregel van bestuur, namelijk het Besluit van 8 maart 2016, houdende regels inzake de informatieverschaffing bij en ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing, inzake de bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, alsmede inzake rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchtvaartterreinen in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Staatsblad 2016, nummer 100). Aanleiding hiervoor was het advies van de Raad van State. De Raad van State wijst er op dat het ontwerpbesluit nadere regels bevat over de inhoud van rampbestrijdingsplannen en dat hiermee feitelijk uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen van de Veiligheidswet BES. De Raad van State adviseert daarom de Veiligheidswet BES eveneens te beschouwen als de wettelijke grondslag van het besluit. Dit is gerealiseerd met de hierboven omschreven opname van de bepalingen in het besluit van 8 maart 2016. Dit besluit zal op 1 juli 2016 in werking treden.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur.

Advies Raad van State

No. W04.10.0336/I
's-Gravenhage, 12 augustus 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2010, no.10.002046, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende nadere regels over de toetsing van de planvorming rampenbestrijding door de Rijksvertegenwoordiger (Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft een nadere uitwerking van de inhoudelijke eisen waaraan de verschillende plannen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing moeten voldoen; eisen waaraan de Rijksvertegenwoordiger de plannen toetst.
De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de wijze waarop de toetsingsbevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger wordt beschreven en over de wettelijke grondslag van het ontwerpbesluit. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Toetsing door de Rijksvertegenwoordiger

In de Veiligheidswet BES wordt geregeld dat de Rijksvertegenwoordiger het beleidsplan, het rampen- en crisisplan, het rampbestrijdingsplan en de wijzigingen op die plannen binnen een maand na vaststelling ontvangt ter toetsing.[1] De Rijksvertegenwoordiger toetst deze plannen aan de wettelijke eisen.[2]
In artikel 2 van het ontwerpbesluit wordt bepaald dat de Rijksvertegenwoordiger toetst of het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan *in ieder geval* voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van het ontwerpbesluit.[3]
Deze formulering acht de Raad ongelukkig, in zoverre zij de indruk kan wekken dat de Rijksvertegenwoordiger niet alleen toetst aan de wettelijke eisen, maar ook ruimte heeft voor een bestuurlijke toetsing. Het is nauwkeuriger om te bepalen dat de Rijksvertegenwoordiger, bij de toetsing of de plannen voldoen aan de wettelijke eisen, mede toetst aan de criteria die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van het ontwerpbesluit. De Raad adviseert het ontwerpbesluit in die zin aan te passen.

2. De Veiligheidswet BES als grondslag

Blijkens de aanhef is het ontwerpbesluit alleen gebaseerd op artikel 204, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het ontwerpbesluit heeft echter een sterke samenhang met de Veiligheidswet BES.
De Veiligheidswet BES geeft de bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inhoud van het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan.[4]
Het ontwerpbesluit bevat nadere regels over de inhoud van deze plannen en geeft dus feitelijk uitvoering aan bepalingen van de Veiligheidswet BES. Het zou daarom, zo meent de Raad, in de rede liggen de Veiligheidswet BES eveneens te beschouwen als wettelijke grondslag van het ontwerpbesluit; de relevante wetsartikelen kunnen dan worden opgenomen in de aanhef van het ontwerpbesluit.
In dat geval kunnen ook enkele begripsbepalingen in artikel 1 van het ontwerpbesluit, die begrippen uit de Veiligheidswet BES herhalen, vervallen.[5]
De Raad adviseert de aanhef en artikel 1 van het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[1] Artikelen 42, vijfde lid, 44, vijfde lid, en 45, derde lid, van de Veiligheidswet BES.
[2] Artikel 46, tweede lid, van de Veiligheidswet BES.
[3] Voorgesteld artikel 2.
[4] Artikelen 42, zesde lid, 44, zesde lid, en 45, tweede lid, onderdeel a, van de Veiligheidswet BES.
[5] Namelijk de begrippen, genoemd in artikel 1, onderdelen a tot en met d.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.10.0336/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 2 ‘voldoet’ vervangen door: voldoen.
- Artikel 12 schrappen, nu dit onderwerp al geregeld is in artikel 42, tweede lid, onderdeel c, van de Veiligheidswet BES.
- Artikel 15, eerste lid, schrappen, nu dit onderwerp al geregeld is in artikel 44, tweede lid, onderdeel a, van de Veiligheidswet BES.
- In artikel 16, eerste lid, aanhef, ‘crisis’ wijzigen in: crises. Direct daarna invoegen: , genoemd in artikel 44, tweede lid, onderdeel b, van de Veiligheidswet BES, .
- In artikel 17, eerste lid, aanhef, na ‘waarschuwingsplan’ invoegen: , genoemd in artikel 44, tweede lid, onderdeel c, van de Veiligheidswet BES, .
- In artikel 18, aanhef, na ‘slachtoffers’ invoegen: , genoemd in artikel 44, tweede lid, onderdeel d, van de Veiligheidswet BES, .
- In artikel 22, onderdeel d, ‘de ramp of zwaar ongeval’ wijzigen in: de ramp of het zware ongeval.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit houdende nadere regels over de toetsing van de planvorming rampenbestrijding door de Rijksvertegenwoordiger (Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau enz. enz. enz.

Op de voordracht van ..... de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 juli 2010, nr. 2010-0000463519, CZW/WSG;

Gelet op artikel 204, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

De Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALING

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *ramp:* een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Veiligheidswet BES;
b. *rampenbestrijding:* rampenbestrijding als bedoeld in artikel 1 van de Veiligheidswet BES;
c. *crisis:* een crisis als bedoeld in artikel 1 van de Veiligheidswet BES;
d. *crisisbeheersing:* crisisbeheersing als bedoeld in artikel 1 van de Veiligheidswet BES;
e. *beleidsplan:* het plan, bedoeld in artikel 42, van de Veiligheidswet BES;
f. *risicoprofiel:* het risicoprofiel, bedoeld in artikel 43 van de Veiligheidswet BES;
g. *het rampen- en crisisplan:* het plan, bedoeld in artikel 44 van de Veiligheidswet BES;
h. *het rampenbestrijdingsplan:* het plan, bedoeld in artikel 45 van de Veiligheidswet BES.

HOOFDSTUK 2 TOETSINGSCRITERIA PLANNEN

§ 1 Algemeen

Artikel 2

De Rijksvertegenwoordiger toetst of het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan in ieder geval voldoet aan de in dit hoofdstuk opgenomen criteria.

Artikel 3

De in het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan gehanteerde begripsomschrijvingen sluiten aan bij het wettelijke begrippenkader en het beleidsplan.

Artikel 4

Het beleidsplan en het rampen- en crisisplan bevatten een beschrijving van de wijze waarop het plan door het bestuurscollege na overleg met de algemeen commandant, bedoeld in artikel 1 van de Veiligheidswet BES, is vastgesteld.

Artikel 5

1. Het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan bevatten een beschrijving van de wijze waarop de actualiteit daarvan is gewaarborgd.

2. Voor zover een aanpassing van het beleidsplan, rampen- en crisisplan of rampbestrijdingsplan dan wel onderdeel daarvan mede is gebaseerd op conclusies of aanbevelingen uit een bestuurlijke rapportage, een algemene periodieke doorlichting, een onderzoek naar een ramp of crisis, of gewijzigde risico’s wordt dit in het plan of onderdeel daarvan beschreven.

Artikel 6

1. Het beleidsplan, rampen- en crisisplan en rampbestrijdingsplan geven aan op welke datum het plan is vastgesteld en in werking is getreden.

2. Het beleidsplan, rampen- en crisisplan en rampbestrijdingsplan bevatten een beschrijving van de wijze waarop het plan openbaar wordt gemaakt.

§ 2 Beleidsplan

Artikel 7

1. Het beleidsplan geeft er blijk van dat het risicoprofiel:
   a. een concreet beeld geeft van:
      1°. de risicovolle situaties binnen het openbaar lichaam waarbij zich een brand, ramp of crisis kan voordoen en de mogelijke gevolgen daarvan,
      2°. de soorten branden, rampen en crises die het openbaar lichaam bedreigen en de mogelijke gevolgen daarvan;
   b. een overzicht bevat van stationaire en dynamische objecten binnen het openbaar lichaam;
   c. zo mogelijk een overzicht bevat van risicovolle stationaire en dynamische objecten op het grondgebied van omringende eilanden, waarvan de mogelijke gevolgen zich kunnen uitstrekken tot op het grondgebied van het openbaar lichaam.

3. Het beleidsplan bevat een omschrijving van de analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises, de normen op basis waarvan deze analyse is gemaakt alsmede het resultaat van deze analyse.

4. In de omschrijving, bedoeld in het derde lid, is de zienswijze van de personen, bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Veiligheidswet BES, en de wijze waarop deze is verwerkt in het risicoprofiel beschreven.

Artikel 8

Het beleidsplan bevat een beschrijving op hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Artikel 9

Het beleidsplan bevat in ieder geval een beschrijving in algemene termen van het niveau van het multidisciplinaire hulpaanbod dat nodig is op grond van de in artikel 43, tweede lid, onder c, van de Veiligheidswet BES bedoelde analyse, het multidisciplinaire hulpaanbod dat wordt nagestreefd en de wijze en de gronden waarop dat na te streven hulpaanbod is bepaald.

Artikel 10

Het beleidsplan omvat:

a. een beschrijving voor de diensten en organisatie van het openbaar lichaam, de brandweer en de politie van het voor de bestrijding van de rampen en crises na te streven en beschikbare hulpaanbod;
b. een beschrijving in termen van materieel, opleiding en oefening, capaciteit en middelen, voor ieder van de onder a bedoelde instantie om het na te streven hulpaanbod te realiseren of in stand te houden. De te nemen maatregelen worden voor ieder jaar en voor iedere instantie afzonderlijk beschreven;
c. een beschrijving van de wijze waarop de voor iedere instantie te nemen maatregelen, bedoeld onder b, op elkaar zijn afgestemd;
d. een beschrijving van de eventueel gemaakte afspraken met omliggende eilanden en andere organisaties, dan bedoeld onder b, over de bijstandsverlening in geval van een ramp of crisis.

Artikel 11

Het beleidsplan bevat een beschrijving van het op het niveau van het na te streven hulpaanbod, bedoeld in artikel 9, afgestemde opleidingsprogramma en oefenprogramma en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan voor de diensten en organisatie van het openbaar lichaam. De te nemen maatregelen worden voor ieder jaar afzonderlijk beschreven.

Artikel 12

Het beleidsplan bevat een omschrijving van de wijze waarop informatie binnen en tussen de in artikel 10, onder a, bedoelde instanties wordt uitgewisseld.

Artikel 13

Het beleidsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop en de frequentie waarmee het rampen- en crisisplan en rampbestrijdingsplan of onderdelen daarvan wordt of worden beoefend en geëvalueerd. Voor het rampbestrijdingsplan geldt dat ten minste eenmaal per drie jaar een oefening wordt gehouden waarbij het plan op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid wordt beoefend.

Artikel 14

Het beleidsplan bevat een financiële onderbouwing van de uit het beleidsplan voortvloeiende maatregelen en activiteiten.

§ 3 Rampen- en crisisplan

Artikel 15

1. Het overzicht van degene die bij de bestrijding van rampen en crisis kunnen worden betrokken sluit aan bij het risicoprofiel en bevat een weergave van de afspraken over de personele en materiële inzet.

2. In het overzicht, bedoeld in het eerste lid, is een alarmeringprocedure en een piket- of waakdienstregeling voor de betrokken onderdelen van de eilandelijke rampbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie opgenomen.

Artikel 16

1. Het in het rampen- en crisisplan opgenomen schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet bij de bestrijding van rampen en crisis bevat:
   a. een beschrijving van de taken en bevoegdheden;
   b. een beschrijving van de organisatie- en coördinatiestructuur;
   c. een beschrijving van het opschalingsproces;
   d. een weergave van de afspraken over de gecoördineerde informatievoorziening.

2. Het rampen- en crisisplan bevat een beschrijving van de afspraken en procedures inzake de wijze waarop personele en materiële bijstand wordt gevraagd en verleend.

Artikel 17

1. Het in het rampen- en crisisplan opgenomen informatieplan en waarschuwingsplan bevatten ten minste een beschrijving van:
   a. de wijze waarop bij de informatieverstrekking rekening is gehouden met speciale doelgroepen;
   b. een procedure waarmee een adequate voorlichtingscapaciteit wordt verzekerd.

2. Het rampen- en crisisplan bevat een beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichtingen die uit het Besluit informatie rampenbestrijding en crisisbeheersing BES voor het openbaar lichaam voortvloeien.

Artikel 18

Het in het rampen- en crisisplan opgenomen plan voor de opvang, verzorging en zorg van slachtoffers bevat een beschrijving van:
a. de procedures met betrekking tot de opvang en verzorging van personen, huisdieren en vee;
b. potentiële opvanglocaties en de gemaakte afspraken met de beheerders daarvan;
c. de afspraken met betrekking tot de logistieke aspecten van opvang en verzorging;
d. de wijze waarop rekening is gehouden met speciale doelgroepen;
e. een procedure voor de opvang van slachtoffers voor langere duur;
f. de wijze waarop wordt voorzien in voedsel en drinkwater;
g. de wijze waarop in de organisatie en coördinatie van de nazorg wordt voorzien.

§ 4 Rampbestrijdingsplan

Artikel 19

Een rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop aan de bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 45, tweede lid, van de Veiligheidswet BES, opgenomen eisen is voldaan.

Artikel 20

Het rampbestrijdingsplan kent een toegankelijke indeling en bevat:
a. een analyse van de risicovolle situatie waarop het plan betrekking heeft en een beschrijving, onder meer met behulp van een geografische kaart, van de aard, omvang en gevolgen van de uit die risicovolle situatie voortvloeiende ramp ;
b. een beschrijving van de bestuurlijke en operationele uitgangspunten van de bestrijding van die ramp ;
c. een beschrijving van de bestuurlijke en operationele opschalingstructuur tijdens de bestrijding van de ramp.

Artikel 21

Het rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van:
a. de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van en tussen de bij de rampbestrijding betrokken diensten, instanties, organisaties en personen;
b. de wijze waarop wordt beoordeeld wanneer het plan dient te worden toegepast, alsmede de functionaris die daaromtrent een beslissing neemt.

Artikel 22

Het rampbestrijdingsplan bevat een operationeel plan voor de daadwerkelijke bestrijding van de ramp en bevat ten minste:
a. een beschrijving van de operationele inzet van het benodigde personeel en materieel van de betrokken diensten, instanties, organisaties en personen;
b. een beschrijving van de operationele aansturing van deze diensten, instanties, organisaties en personen;
c. een verwijzing naar en zonodig een verbijzondering op de relevante in het rampen- en crisisplan opgenomen overzichten, plannen en schema's, als bedoeld in artikel 44, tweede lid, van de Veiligheidswet BES;
d. een beschrijving van het moment waarop en de wijze waarop de te betrekken diensten, instanties, organisaties en personen, alsmede de bevolking worden gealarmeerd, geïnformeerd en voorgelicht over de aard, omvang en gevolgen van de ramp of zwaar ongeval dat zich voordoet of dreigt voor te doen;
e. een beschrijving van de informatievoorziening tussen de betrokken diensten, instanties, organisaties en personen .

Artikel 23

Het rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop het is afgestemd met het rampen- en crisisplan en andere rampbestrijdingsplannen en zo mogelijk met de plannen van aangrenzende eilanden.

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN

Artikel 24

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 25

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Ter uitvoering van de in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of enige andere wet aan de Rijksvertegenwoordiger toegekende taken, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld (artikel 204, derde lid). Het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES is, net zoals de Ambtsinstructie Rijksvertegenwoordiger, gebaseerd op artikel 204, derde lid. Vanwege het verschil in systematiek is ervoor gekozen het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES niet op te nemen in de Ambtsinstructie Rijksvertegenwoordiger.

2. Veiligheidswet BES

2.1. Algemeen

Op grond van de Veiligheidswet BES is de Rijksvertegenwoordiger belast met diverse taken op het terrein van de politie, de brandweer en de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voor een compleet overzicht van deze taken zij verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting bij deze wet.[1] Nadere regels voor al deze taken worden niet noodzakelijk geacht. Voor zover de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als zijnde de minister wie het aangaat, dit nodig acht, kan hij op grond van artikel 205, tweede lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de aan de Rijksvertegenwoordiger toegekende taken en bevoegdheden.

In dit besluit zijn alleen nadere regels opgenomen over de toetsing van de planvorming in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, te weten het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan. De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger tot het toetsen van de plannen is neergelegd in de artikelen 42, vijfde lid, 44, vijfde lid, en 45, derde lid, van de Veiligheidswet BES. Om deze plannen adequaat te kunnen toetsen, zijn toetsingscriteria onontbeerlijk.

Voor het beleidsplan en rampen- en crisisplan stelt de Veiligheidswet BES regels met betrekking tot de inhoud ervan. Nadere regels omtrent de inhoud van deze plannen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. In het nader rapport is aangegeven dat vooralsnog wordt volstaan met de in de Veiligheidswet BES opgenomen voorschriften over de inhoud van deze plannen.[2]
Voor rampbestrijdingsplannen zijn deze regels hoofdzakelijk in een specifieke algemene maatregel van bestuur neergelegd met betrekking tot daarin aangegeven categorieën inrichtingen, categorieën rampen en luchtvaartterreinen. Deze regels worden opgenomen in het Besluit rampenbestrijding en crisisbeheersing BES. De Rijksvertegenwoordiger zal op grond van de in het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES opgenomen toetsingscriteria een uniform toetsingskader ontwikkelen om de plannen te toetsen.

Het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en het rampbestrijdingsplan houden nauw verband met elkaar. Zo zijn alle plannen in beginsel gebaseerd op het risicoprofiel. Het beoogde hulpaanbod van de hulpverleningsdiensten is geënt op de analyse van de risicovolle situaties binnen het openbaar lichaam. Dit betekent dat de verschillende plannen gelijksoortige zaken regelen, vaak op een ander niveau. Zo is het rampen- en crisisplan algemener van aard dan de rampbestrijdingsplannen die specifiek zijn toegeschreven op een categorie inrichtingen, een categorie rampen of een luchtvaartterrein. Het is mogelijk dat de verschillende plannen op onderdelen naar elkaar verwijzen en dat zij ten opzichte van elkaar verbijzonderingen kennen. De Rijksvertegenwoordiger heeft de taak om er op toe te zien dat de plannen als geheel een consistent en volledig beeld geven van de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de toetsingscriteria is hiermee rekening gehouden.

In het onderhavige besluit is zoveel mogelijk getracht te voorkomen om normen en criteria die reeds rechtstreeks voortvloeien uit de Veiligheidswet BES te herhalen. In dit besluit zijn die criteria verwoord, die impliciet voortvloeien uit de in voornoemde wet opgenomen eisen. Zo bepaalt artikel 43 van de Veiligheidswet BES dat aan het beleidsplan een risicoprofiel ten grondslag dient te liggen. Dit besluit geeft nadere criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of dit risicoprofiel zorgvuldig tot stand is gekomen en een waarheidsgetrouw beeld geeft van de rampen en crises die een openbaar lichaam bedreigen.

Dit besluit voorziet voor de Rijksvertegenwoordiger in een eenduidig stelsel van toetsingscriteria, waardoor de onderscheiden plannen op een uniforme wijze worden beoordeeld. Dit beperkt de

[1] Kamerstukken 2009/10 32 207, nr. 3, blz. 12–13.
[2] Kamerstukken 2009/10, 32 207, nr. 4, blz. 4.

administratieve lasten bij de Rijksvertegenwoordiger en voorkomt dat hij veel tijd dient te steken in de ontwikkeling van een toetsingskader en de beoordeling van de plannen.
Het vastleggen van de toetsingscriteria brengt mee dat dit besluit tevens een handvat biedt voor het bestuurscollege respectievelijk de gezaghebber voor de inrichting van de verschillende vast te stellen plannen. Zij kunnen uit dit besluit afleiden op welke onderdelen zij toezicht mogen verwachten en kunnen daarop anticiperen bij het schrijven van deze plannen. Dit beperkt de administratieve lasten bij de openbare lichamen en voorkomt dat de Rijksvertegenwoordiger geregeld om een aanpassing van de plannen moet verzoeken.

Bij het opstellen van dit besluit is aansluiting gezocht bij de systematiek van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding. Zoals in de memorie van toelichting van de Veiligheidswet BES is aangegeven, vervalt voor het Europese deel van Nederland het formele toezicht op de planvorming (Kamerstukken 2009/10 32 207, nr. 3, blz. 48). Het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding zal na inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's komen te vervallen.

2.2 Algemene criteria

In hoofdstuk 2, paragraaf 1, zijn criteria opgenomen die voor (bijna) alle plannen gelden. Een van die criteria is dat het beleidsplan en het rampen- en crisisplan een beschrijving bevat van de wijze waarop het desbetreffende plan door het bestuurscollege na overleg met de algemeen commandant van het brandweerkorps is vastgesteld. Op die manier wordt de samenhang met het beheersplan van het brandweerkorps inzichtelijk gemaakt.

Het actueel houden van de verschillende plannen is noodzakelijk voor een effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voor het beleidsplan en het rampen- en crisisplan is in de Veiligheidswet BES voorgeschreven dat deze ten minste eenmaal in de vier jaar worden vastgesteld. Voor het rampbestrijdingsplan zijn in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 45, tweede lid, nadere regels over het actualiseren van dat plan opgenomen. In de plannen dient een beschrijving te worden opgenomen over de wijze waarop de actualiteit van het plan is gewaarborgd. Voor zover een aanpassing van het plan mede is gebaseerd op conclusies of aanbevelingen uit een bestuurlijke rapportage, een algemene periodieke doorlichting, een onderzoek naar een ramp of zwaar ongeval, of gewijzigde risico's dient dit in het plan te worden beschreven.

2.3 Toetsingscriteria risicoprofiel en het daarop gebaseerde beleidsplan

Met de bevoegdheid tot toetsing van het beleidsplan krijgt de Rijksvertegenwoordiger een instrument in handen waarmee hij de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zal kunnen toetsen. Daaruit dient immers te blijken welke risico's de organisatie zal moeten kunnen beheersen en welke voorzieningen daarvoor aanwezig zijn of moeten worden ontwikkeld.

In de memorie van toelichting bij de Veiligheidswet BES is aangegeven, dat de toetsing door de Rijksvertegenwoordiger op hoofdlijnen is (blz. 43). Hij zal zich een oordeel vormen over hoe het hulpaanbod zich verhoudt tot de afspraken met betrekking tot de operationele prestaties van de brandweer, de politie, de organisatie van de geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en (andere) betrokken eilandelijke diensten.

Risicoprofiel

Ten einde het hulpaanbod te bepalen, dient aan de hand van een inventarisatie een analyse te worden gemaakt van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises die zich in het openbaar lichaam kunnen voordoen (het risicoprofiel). Het risicoprofiel dient een concreet en realistisch beeld te geven van risicovolle situaties binnen het openbaar lichaam die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden alsmede de soorten branden, rampen en crises die zich in het openbare lichaam kunnen voordoen. Daarbij dienen ook de weging en inschatting van de gevolgen van een dergelijke gebeurtenis te worden aangegeven. Het risicoprofiel dient een overzicht te bevatten van zowel stationaire objecten zoals risicovolle bedrijven, voetbalstadia, als dynamische objecten zoals transporten van gevaarlijke stoffen en risicovolle evenementen.

Het risicoprofiel is de spil van de voorbereiding van de rampbestrijding en de crisisbeheersing alsmede de planvorming dienaangaande. De actualiteit daarvan is van groot belang. Een wijziging van het risicoprofiel kan aanleiding geven tot wijziging van het beleidsplan, het rampen- en crisisplan of rampbestrijdingsplan.

Beleidsplan

Multidisciplinair en bestuurlijk oefenen is de belangrijkste graadmeter van de daadwerkelijke sterkte

en de operationaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Oefeningen tonen aan of de zaken lopen zoals zij zijn voorzien. Belangrijke toetssteen is dan ook het voorgenomen oefenbeleid en de daadwerkelijke uitvoering daarvan.

Concreet toetst de Rijksvertegenwoordiger de volgende onderwerpen:
– het hulpaanbod dat wordt nagestreefd;
– de vastgestelde prestaties van de brandweer en de politie alsmede van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en (andere) bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken eilandelijke diensten gebaseerd op het na te streven hulpaanbod. In het bijzonder wordt bekeken of de afgesproken prestaties voldoende zijn om het hulpaanbod tijdens de bestrijding van een ramp of crisis te kunnen realiseren;
– het oefenbeleid. In het bijzonder bekijkt de Rijksvertegenwoordiger of dit programma voldoende garantie biedt voor een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in het openbaar lichaam.

De Rijksvertegenwoordiger krijgt met het beleidsplan niet alleen zicht op (de voortgang van) de operationele prestaties van de betrokken diensten maar ook op de voorgenomen maatregelen om deze prestaties te behouden of te kunnen realiseren. Daarmee kan worden beoordeeld of de maatregelen adequaat zijn en of ze uitvoerbaar zijn tijdens een ramp en crisis. De toetsing heeft daarnaast betekenis voor de Rijksvertegenwoordiger zelf. Hij verkrijgt inzicht dat nodig is om zijn bevoegdheden tijdens een ramp of crisis adequaat te kunnen uitoefenen (de artikelen 58 en 59 van de Veiligheidswet BES).

Het beleidsplan bevat een beschrijving op hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Uit deze beschrijving moet duidelijk naar voren komen hoe de hulpinstanties op elkaar zijn afgestemd, zodat een optimaal rampenbestrijdingsnetwerk kan ontstaan.
Het beleidsplan is mede gebaseerd op een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.
Daarbij spelen de zienswijze van andere crisispartners een belangrijke rol.

Om vast te kunnen stellen in welke mate politie, brandweer, geneeskundige hulp en andere betrokken diensten voorbereid moeten zijn op rampen en crises die zich kunnen voordoen is inzicht nodig in zowel de omvang en effecten van de belangrijkste rampen en crises die zich kunnen voordoen, als de op dat moment te verwachten hulpbehoefte ofwel het maximale beroep op de inzet van de diverse hulpverleningsorganisaties bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In het beleidsplan wordt zo mogelijk ook een beschrijving gegeven van de wijze waarop bij de analyse rekening is gehouden met risico's uit één of meer omringende eilanden behorend tot het Europese deel van Nederland of een ander land binnen dan wel buiten het Koninkrijk der Nederlanden, waarvan de gevolgen zich kunnen uitstrekken over het betrokken openbaar lichaam. Deze situatie slaat op rampen en crises die op afstand hebben plaatsgevonden, maar waarvan de gevolgen eilandgrensoverschrijdend zijn en dus mogelijk effecten kunnen hebben op het betrokken openbaar lichaam. Daarbij is te denken aan een olieterminal.
Met 'zo mogelijk' wordt hier tot uitdrukking gebracht dat het opnemen van deze beschrijving mede afhankelijk is van de medewerking van de bevoegde autoriteit van het andere eiland.

Het beleidsplan dient daarnaast in algemene termen een beschrijving te bevatten van het niveau van het multidisciplinaire hulpaanbod dat nodig is op grond van de analyse, het multidisciplinaire hulpaanbod dat wordt nagestreefd, alsmede de wijze en de gronden waarop dat na te streven hulpaanbod is bepaald. Na de analyse en het typeren van de ramp kan ongeveer een indicatie worden verkregen wat het niveau van het hulpaanbod ten aanzien van de hulpverleningsdiensten bij een type ramp zou kunnen zijn.

Het beleidsplan bevat in termen van bestuurlijke en operationele prestaties voor de brandweer, de politie en de diensten en organisaties van de openbare lichamen een beschrijving van het voor de bestrijding van de ramp- en crisistypen na te streven en beschikbare hulpaanbod. Verder bevat het plan voor deze betrokken instantie een beschrijving van de maatregelen die worden genomen om het na te streven hulpaanbod te realiseren of in stand te houden. De maatregelen betreffen de hoeveelheid materieel, de kwaliteit van de opleidingen en oefeningen en andere middelen ter verbetering van de capaciteit. Voor iedere instantie afzonderlijk worden jaarlijks de te nemen maatregelen weergegeven met daarbij de wijze waarop zij op elkaar zijn afgestemd.

Het beleidsplan bevat een financiële onderbouwing van de uit het plan voortvloeiende maatregelen en activiteiten. Indien er maatregelen en activiteiten dienen te worden ondernomen in het kader van het

na te streven hulpaanbod per ramp- of crisistype kunnen daar financiële kosten mee gepaard gaan. In het beleidsplan worden deze kosten ook opgenomen.

2.4 Toetsingscriteria rampen- en crisisplan

Het plan omvat in ieder geval een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing alsmede de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crisis betrokken partijen. Ten aanzien van de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden is in artikel 44, tweede lid, van de Veiligheidswet BES specifieker aangegeven wat hierover in ieder geval in het plan dient te worden opgenomen.

Het rampenplan dient een overzicht te bevatten van de bij de (voorbereiding van de) rampbestrijding en crisisbeheersing betrokken diensten, instanties, organisaties en personen. Deze lijst is een algemene, maar ook een uitgebreide lijst die wordt vergezeld van een weergave van de gemaakte afspraken over de personele en materiële inzet van de betrokken diensten, instanties, organisaties en personen.
Bij de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn vele instanties betrokken. Naast de reguliere hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige hulpverleners) zullen ook anderen moeten worden gealarmeerd en betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan de hoofdofficier van justitie (die met name in het belang van de opsporing van strafbare feiten en het veilig stellen van sporen zo spoedig mogelijk na een ramp of crisis terstond dient te worden geïnformeerd), maar ook aan functionarissen van geconcentreerde diensten, zogenoemde rijksheren en maatschappelijke organisaties. Deze personen en organisaties dienen dan ook door het openbaar lichaam bij de ontwikkeling van het rampen- en crisisplan te worden betrokken en daarin een plaats te krijgen.

Het in het rampen- en crisisplan opgenomen informatieplan (artikel 44, tweede lid, onder c, van de Veiligheidswet BES)bevat een beschrijving van de wijze waarop de in de artikelen 50, eerste en tweede lid, 52 en 54, eerste en tweede lid, van de Veiligheidswet BES bedoelde informatie wordt verstrekt en de wijze waarop bij de informatieverstrekking rekening is gehouden met speciale doelgroepen. Het waarschuwingsplan dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop, de middelen waarmee en de momenten waarop de informatie wordt verstrekt en een procedure waarmee een adequate voorlichtingscapaciteit wordt verzekerd. Het gaat daarbij om de op dat moment aanwezige dreiging of een daadwerkelijk plaatsgevonden ramp of crisis.
Verder dient in het rampen- en crisisplan beschreven te worden op welke wijze aan de relevante verplichtingen, die uit de voorschriften bij of krachtens artikel 57 van de Veiligheidswet BES voortvloeien, invulling wordt gegeven.

Het rampen- en crisisplan dient ook te voorzien in een beschrijving van de wijze waarop zorg gedragen wordt voor de opvang, de verzorging en de nazorg van slachtoffers van een ramp of crisis. Onderdeel daarvan is het voorzien in voedsel en water.

2.5 Toetsingscriteria rampbestrijdingsplannen

Een rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop aan de in het Besluit rampenbestrijding en crisisbeheersing BES opgenomen eisen is voldaan. De gezaghebber is op grond van het Besluit rampenbestrijding en crisisbeheersing BES verplicht een rampbestrijdingsplan vast te stellen voor de daarin aangeduide categorieën inrichtingen, categorieën rampen en luchtvaartterreinen (artikel 45, eerste lid, van de Veiligheidswet BES).
Ten aanzien van het rampbestrijdingsplan wordt de nadruk gelegd op het oefenen. Uit artikel 13 volgt dat het houden van een oefening ten minste eenmaal per drie jaar verplicht wordt gesteld.

Het rampbestrijdingsplan kent een toegankelijke indeling en bevat een analyse van de risicovolle situatie waarop het plan betrekking heeft en een beschrijving, onder meer met behulp van een geografische kaart, van de aard, omvang en gevolgen van de uit die risicovolle situatie voortvloeiende ramp of crisis, en een beschrijving van de bestuurlijke en operationele uitgangspunten van de bestrijding van die ramp of crisis. Verder moet het plan een beschrijving van de bestuurlijke en operationele opschalingsstructuur tijdens de bestrijding van de ramp of de beheersing van de crisis bevatten.

De analyse van de risicovolle situatie brengt de elementen naar voren waarmee bij het zich voordoen van de daaruit voortvloeiende ramp of crisis rekening gehouden dient te worden en waarvoor verschillende scenario's kunnen worden uitgewerkt. Bij het ontsnappen van giftige gassen bijvoorbeeld dient rekening gehouden te worden met de windrichting op dat moment. Het rampbestrijdingsplan dient een indicatie te bevatten van de zaken waaraan prioriteit wordt gegeven. Naast de brandweer, de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de politie kunnen andere diensten en

instanties bij de rampenbestrijding betrokken zijn. Kenmerkend voor deze diensten en instanties is, dat zij niet bij iedere ramp of zwaar ongeval een rol hebben, maar dat het afhangt van de specifieke situatie.

Het rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van en tussen de bij de rampbestrijding en crisisbeheersing betrokken diensten, instanties, organisaties en personen, alsmede de daarover met de betrokken verantwoordelijken gemaakte afspraken. Voor een optimale rampbestrijding en crisisbeheersing is een goede afstemming tussen de betrokken instanties van groot belang. Voor een goede afstemming moeten alle betrokkenen heel goed weten wat op dat moment zijn of haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Daarna kunnen goede afspraken worden gemaakt en nageleefd.

Het rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop wordt beoordeeld wanneer het plan dient te worden toegepast, alsmede de functionaris die daaromtrent een beslissing neemt. In de praktijk kan het zo zijn dat bij een bepaalde gebeurtenis een technische beoordeling nodig is over de vraag of sprake is van een ramp of crisis en of een van de scenario's van toepassing is op grond waarvan het rampbestrijdingsplan moet worden ingezet.
Het rampbestrijdingsplan bevat een operationeel plan voor de daadwerkelijke bestrijding van de ramp en bevat ten minste een beschrijving van de operationele inzet en aansturing van de hulpverleners ter plekke en een verwijzing naar en zonodig verbijzondering op de relevante in het rampenplan opgenomen overzichten, plannen en schema's. De uitvoering van het rampenbestrijdingsbeleid is in eerste instantie opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast. De operationele hulpdiensten zijn de brandweer, de politie en diensten op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening (ambulance en ziekenhuis). Een beschrijving van de operationele inzet en aansturing van de hulpverlening door deze diensten is noodzakelijk, omdat bij rampen of crises op grotere schaal moet worden opgetreden en de hulpverlening door deze diensten daardoor opgeschaald dient te worden om te kunnen voldoen aan de hulpbehoefte. Voor een goede samenwerking tussen de betrokken besturen, personen en hulpverleningsdiensten is het dan belangrijk dat het rampbestrijdingsplan aansluiting vindt op het rampen- en crisisplan. Afhankelijk van de ramp of crisis kan in het rampbestrijdingsplan verwezen worden naar de in het rampen- en crisisplan opgenomen overzichten en schema's die relevant zijn.
De Rijksvertegenwoordiger dient in zijn toets erop toe te zien dat het rampen- en crisisplan en rampbestrijdingsplan gezamenlijk een adequate rampbestrijding en crisisbeheersing mogelijk maken.

Het rampbestrijdingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop het is afgestemd met het rampen- en crisisplan en andere rampbestrijdingsplannen en zo mogelijk met de plannen van aangrenzende eilanden. Een ramp kan immers eilandgrensoverschrijdend zijn. Behalve een goede samenwerking en afstemming tussen betrokken personen en diensten is het vooral belangrijk dat de verschillende plannen elkaar aanvullen en geen lacunes vertonen.

2.6 Overige

Artikel 24 van het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES maakt het mogelijk dat het besluit gefaseerd in werking treedt. Zolang de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 45 van de wet niet is vastgesteld, zullen de in het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES gestelde criteria bij het toetsen van het rampbestrijdingsplan niet in werking treden.

3. Financiële gevolgen

Het Besluit toetsing planvorming rampenbestrijding BES brengt voor de Rijksvertegenwoordiger, noch de openbare lichamen financiële gevolgen met zich mee.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,